EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.2.2024
COM(2024) 82 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Stärka EU genom ambitiösa reformer och investeringar

{SWD(2024) 70 final}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Stärka EU genom ambitiösa reformer och investeringar

I detta meddelande utvärderas genomförandet efter halva tiden av faciliteten för återhämtning och resiliens. Faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) har utformats för att bemöta de ekonomiska och sociala effekterna av covid-19-pandemin. Den inrättades i februari 2021 och är central för NextGenerationEU, EU:s återhämtningsinstrument. Faciliteten är tänkt att gälla fram till slutet av 2026 och är EU:s mest omfattande och ambitiösa instrument någonsin. Den har det dubbla målet att hjälpa medlemsstaterna att återhämta sig från och växa av pandemins förödande ekonomiska och sociala effekter, samt att stärka EU:s resiliens och göra våra ekonomier och samhällen lämpade för framtiden, särskilt genom att stödja den gröna och digitala omställningen. Faciliteten är EU:s första stora prestationsbaserade finansieringsprogram och betalar ut medel till medlemsstaterna mot de framsteg som dessa gör med de ambitiösa reformer och investeringar som läggs fram i deras nationella planer för återhämtning och resiliens. Dessa reformer och investeringar måste vara i linje med de EU-prioriteringar som fastställs i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens (*förordningen*) och ta itu med de nationella utmaningar som identifierats i den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken genom de landsspecifika rekommendationerna.

Under de tre år som gått sedan förordningen trädde i kraft har medlemsstaterna använt sig av faciliteten på ett strategiskt sätt för att gå vidare med sina reform- och investeringsagendor och hantera både långvariga och nya utmaningar. 225 miljarder euro har redan betalats ut och omkring 75 % av de delmål och mål som ska ha nåtts i slutet av 2023 har antingen redan blivit bedömda av kommissionen som att de har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt eller har rapporterats som slutförda av medlemsstaterna. Genom sina planer för återhämtning och resiliens har medlemsstaterna dessutom gjort betydande framsteg när det gäller att hantera de landsspecifika rekommendationer som utfärdas inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Faciliteten stöder effektivt den ekonomiska återhämtningen i EU. Omkring hälften av den förväntade ökningen av alla offentliga investeringar i EU mellan 2019 och 2025 beräknas komma från investeringar som finansieras genom EU:s budget, särskilt genom faciliteten[1].

[1] Se den europeiska ekonomiska prognosen – hösten 2023, som finns på https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en?prefLang=sv.

Medlen från faciliteten och sammanhållningsfonderna är tillsammans den huvudsakliga finansieringskällan för investeringar från EU:s budget.

Kommissionens modellering[2] tyder på att NextGenerationEU[3] har potential att öka EU:s BNP i fasta priser med upp till 1,4 % 2026 mer än i ett scenario utan NextGenerationEU. Modellsimuleringarna tyder också på en betydande, kortvarig ökning av sysselsättningen i EU (med upp till 0,8 %). Denna förväntas åtföljas av ihållande högre reallöner på medellång sikt, vilket återspeglar potentiella produktivitetsvinster från de investeringar som medlemsstaterna genomför. Mellan en fjärdedel och en tredjedel av facilitetens totala beräknade inverkan på BNP förväntas bero på positiva spridningseffekter mellan medlemsstaterna som genereras av det samtidiga genomförandet av investeringar i olika medlemsstater.

Faciliteten har visat sig vara ett flexibelt instrument som hjälper medlemsstaterna att hantera nya utmaningar och omständigheter. Rysslands oprovocerade angrepp mot Ukraina har orsakat otänkbara svårigheter i Ukraina och lett till störningar på den globala energimarknaden och i den globala leveranskedjan. De stigande priserna på energi- och konsumentvaror, som inte har upplevts på flera årtionden, har orsakat en ”levnadskostnadskris” för många hushåll i hela Europa, och drabbat de mest utsatta hushållen hårdast. Mot denna bakgrund kunde medlemsstaterna begära att få ändra sina befintliga planer för återhämtning och resiliens för att ta hänsyn till nya, objektiva omständigheter, t.ex. den höga inflationen och störningarna i leveranskedjan. Inom ramen för REPowerEU-planen kunde medlemsstaterna dessutom dra nytta av ytterligare resurser för att införa REPowerEU-kapitel och främja reformer och investeringar som diversifierar EU:s energiförsörjning, skyndar på den gröna omställningen och stöder utsatta hushåll.

Vid halvtidsöversynen av detta unika och tidsbundna instrument offentliggör kommissionen sin halvtidsutvärdering. I enlighet med kraven i förordningen bedöms i halvtidsutvärderingen hur faciliteten fungerar i förhållande till sina mål, på grundval av de bevis som har gjorts tillgängliga hittills. Vid bedömningen tas hänsyn till de fem utvärderingskriterierna ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och europeiskt mervärde. Det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer detta meddelande innehåller mer information om kommissionens halvtidsutvärdering. Utvärderingen bygger på olika källor, däribland en oberoende studie som har utförts av ett konsortium av externa uppdragstagare, som offentliggörs parallellt, och omfattande samråd[4].

I detta meddelande presenteras de viktigaste insikterna från halvtidsutvärderingen och här utvärderas också genomförandet av faciliteten. I avsnitt 1 bedöms de framsteg som hittills har gjorts med genomförandet av faciliteten, där man fokuserar på vilka konkreta resultat som har uppnåtts på plats. I avsnitt 2 undersöks vad som har fungerat bra och vad som

---

2 QUEST är den globala makroekonomiska modell som generaldirektoratet för ekonomi och finans (GD ECFIN) använder för makroekonomiska analyser och forskning, se https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en?prefLang=sv. Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om halvtidsutvärderingen av faciliteten för återhämtning och resiliens för mer information om resultaten av QUEST gällande facilitetens makroekonomiska effekter.

3 NextGenerationEU har en total budget på 806,9 miljarder euro (2021 års priser), varav 723,8 miljarder euro har avsatts för faciliteten (bidrag och lån). Andra mottagare av stöd från NextGenerationEU är React-EU, som fyllde på de sammanhållningspolitiska programmen 2014–2020 med 50,6 miljarder euro, Fonden för en rättvis omställning (10,9 miljarder euro), landsbygdsutvecklingsinstrumenten (8,1 miljarder euro), InvestEU (6,1 miljarder euro), Horisont Europa (5,4 miljarder euro) och rescEU (2 miljarder euro).

4 Faciliteten för återhämtning och resiliens (2020–2024) – halvtidsutvärdering.

skulle kunna förbättras, och de viktigaste lärdomar som har dragits hittills identifieras. I avsnitt 3 ges en sammanfattning och dras slutsatser, och här beskrivs också vägen framåt.

1. **Genomförandet av faciliteten har gjort tydliga framsteg**

1.1. Genomförandet har lett till konkreta resultat i medlemsstaterna

Medlemsstaterna genomför de reformer och investeringar som ingår i deras planer för återhämtning och resiliens. I slutet av 2023 hade kommissionen redan bedömt att mer än 1 150 delmål och mål hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt[5]. Att uppfylla dessa delmål och mål har lett till konkreta resultat på plats, med tydliga tecken på att faciliteten gör verklig skillnad i hela EU. I ruta 1 illustreras detta med talande exempel på investeringar och reformer

Ruta 1: Faciliteten för återhämtning och resiliens ger konkreta resultat på plats

Cypern har gjort större insatser för att ta itu med aggressiv skatteplanering. *För att se till att multinationella företags betalningar inte lämnar EU skattefritt antog Cypern en reform där landet inför en källskatt på utgående betalningar till ”icke samarbetsvilliga jurisdiktioner”. Detta utgör ett viktigt steg och kommer att bana väg för framtida åtgärder i denna fråga.*

Bulgarien har vidtagit åtgärder för att göra minimiinkomstsystemet mer lämpligt och omfattande*. Genom att anta lagändringar införde Bulgarien en gradvis ökning av inkomsttrösklarna mellan 2022 och 2024 för alla potentiella förmånstagare i minimiinkomstsystemet. Detta är ett viktigt steg mot att ta itu med de långvariga sociala utmaningarna i landet.*

Österrike har infört ”KlimaTicket”, som gör det enkelt och överkomligt att resa klimatvänligt. *Genom systemet införs en biljett till fast pris som ger tillgång till nästintill obegränsad kollektivtrafik i Österrike, med rabatterade priser för studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och familjer. Sedan klimatbiljetten lanserades i oktober 2021 har redan fler än 260 000 österrikare köpt den.*

Litauen har antagit utvecklingsprogrammet för framtidens skola för att omorganisera och förbättra skolinfrastrukturen och säkerställa lika tillgång till utbildning för alla litauiska barn. *Programmet syftar till att säkerställa att alla barn har tillgång till högkvalitativa skolor, oavsett bakgrund. Detta är en oerhört viktig fråga eftersom skillnaderna mellan stad och landsbygd är betydande i Litauen, och landet har en socioekonomisk klyfta i fråga om utbildningsresultat som ligger över EU-genomsnittet. Minst 80 % av alla litauiska kommuner kommer att genomföra programmet, vilket innebär att 150 skolor får stöd i slutet av juni 2026.*

[5] När medlemsstaterna lämnar in betalningsansökningar bedömer kommissionen de bevis som lagts fram och fastställer huruvida kraven för de relevanta delmålen och målen i bilagan till rådets genomförandebeslut har uppfyllts. Detta är en förutsättning för att medel ska betalas ut.

där konkreta framsteg redan har gjorts på plats, till exempel med aggressiv skatteplanering, lika tillgång till utbildning, social inkludering och stöd till hållbar rörlighet och transport.

I linje med de framsteg som gjorts och de resultat som uppnåtts har 225 miljarder euro betalats ut till stöd för EU:s ekonomier. Nästan 67 miljarder euro har betalats ut i förfinansiering, vilket bidrog till att mildra krisens kortsiktiga inverkan på medlemsstaternas budgetar och sätta fart på genomförandet[6]. Dessutom har 157,2 miljarder euro betalats ut när delmål och mål har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt, i linje med de framsteg som görs med reformer och investeringar på plats. En stor del av dessa utbetalningar är kopplade till framsteg som gjorts med genomförandet av reformer, som avsiktligt har tidigarelagts för att lägga grunden för framgångsrika investeringar under andra halvan av genomförandet av faciliteten.

Omkring 75 % av de delmål och mål som ska ha uppnåtts i slutet av 2023 har av kommissionen redan bedömts vara uppfyllda eller har rapporterats som slutförda av medlemsstaterna[7]. Även de medlemsstater som hittills varken har lämnat in betalningsansökningar eller mottagit medel från faciliteten har redan gjort framsteg i genomförandet av de reformer och investeringar som anges i deras planer för återhämtning och resiliens.

1.2. Alla planer har reviderats för att maximera facilitetens effekter i ett föränderligt sammanhang

2023 fokuserade medlemsstaterna på att anpassa sina planer för återhämtning och resiliens till nya utmaningar, samtidigt som de påskyndade genomförandet av planerna. Ökade energipriser, hög inflation och störningar i leveranskedjan som orsakats av Rysslands oprovocerade anfallskrig mot Ukraina, och i vissa fall, naturkatastrofer, gjorde det svårt för medlemsstaterna att genomföra vissa reformer och investeringar i sina planer för återhämtning och resiliens Kommissionen stödde medlemsstaterna[8] i deras ansträngningar för att minska dessa externa begränsningar och se över de relevanta åtgärderna i deras planer genom att dra nytta av flexibiliteten i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Revideringarna utgjorde också ett tillfälle att uppdatera planerna för återhämtning och resiliens för att ta hänsyn till den reviderade ekonomiska tilldelningen till medlemsstaterna[9] och utnyttja det återstående lånestöd[10] som fanns tillgängligt genom faciliteten.

Revideringarna av planerna för återhämtning och resiliens säkerställde att de förblir både ambitiösa och ändamålsenliga. Alla planer uppdaterades 2023, där man i synnerhet uppmärksammade åtgärdernas kvalitet, men även deras mognadsgrad och tidplanen för

---

6 Av dessa 67 miljarder euro i förfinansiering har 10,4 miljarder euro betalats ut i slutet av 2023 och i början av 2024 efter godkännandet av REPowerEU-kapitlen.

7 Uppgifterna om slutförda delmål och mål rapporteras av medlemsstaterna själva i samband med den halvårsvisa rapporteringen.

8 Vägledning om planerna för återhämtning och resiliens inom ramen för REPowerEU (europa.eu).

9 I enlighet med artikel 11.2 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens uppdaterades det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd från varje medlemsstat i juni 2022 på grundval av faktiska uppgifter från Eurostat om utvecklingen av BNP-tillväxten i fasta priser under 2020 och den sammantagna förändringen i BNP i fasta priser under perioden 2020–2021.

10 Medlemsstaterna kunde begära (ytterligare) lånestöd fram till den 31 augusti 2023, i enlighet med artikel 14.2 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Av det totala anslaget på 385,8 miljarder euro för lånestöd inom ramen för faciliteten har nära 291 miljarder euro anslagits i slutet av 2023.

genomförandet av dessa, med tanke på att faciliteten är tidsbunden. Åtaganden som inte längre kunde uppnås på grund av objektiva omständigheter justerades och ersattes i många fall med lämpligare alternativ, samtidigt som planens ursprungliga ambitioner bibehölls. Facilitetens breda tillämpningsområde har gett medlemsstaterna den flexibilitet som krävs för att fördela resurser enligt deras föränderliga prioriteringar, i linje med facilitetens mål. Ruta 2 innehåller exempel på hur revideringarna har maximerat facilitetens inverkan på områden som förebyggande av katastrofer, kvaliteten på offentliga tjänster eller finansieringsinstrument för att stödja små och medelstora företag.

Genom revideringarna har EU:s stöd till medlemsstaterna ökat påtagligt. Nästan 150 miljarder euro i ekonomiskt stöd gjordes tillgängliga för EU:s ekonomier 2023 genom både ytterligare bidrag till REPowerEU-kapitlen och 125,5 miljarder euro i lån. Den utbredda användningen av lånestöd visar att faciliteten fortfarande är ett attraktivt instrument för att

Ruta 2: Planerna för återhämtning och resiliens har reviderats för att maximera deras inverkan i ett föränderligt sammanhang

Slovenien har begärt ytterligare lånestöd för att tillgodose de förödande effekterna av de översvämningar som drabbade landet i augusti 2023. *De ytterligare lånen kommer att fortsätta att stödja Sloveniens resiliens mot klimatförändringarnas effekter och främja landets gröna omställning, till exempel genom investeringar i hållbara renovering av byggnader och återuppbyggnad av två regionala järnvägslinjer som drabbades av översvämningarna och stormarna.*

Italien har infört riktade åtgärder för att stärka de verktyg som syftar till att minska antalet ohanterade civilrättsliga ärenden. *Detta inbegriper åtgärder för att stärka domstolskontoret och inrättandet av incitamentssystem för domstolar för att uppmuntra dem att minska antalet pågående mål. Det slutgiltiga målet är att skapa en mer företagsvänlig miljö som lockar till sig fler investeringar och främjar tillväxten.*

Kroatien har använt sig av ytterligare lånestöd för att hantera inverkan av den höga inflationen på landets projekt för det allmänna vattenförsörjningsnätet. *De ökade priserna på byggarbeten gjorde att en del av målet om anlagda eller ombyggda kilometer i det allmänna vattenförsörjningsnätet inte kunde uppnås. Kroatien beslutade dock att begära ytterligare lånestöd, inte bara för att täcka de ökade byggkostnaderna, utan till och med för att höja åtgärdens ambitionsnivå. Genom den reviderade planen för återhämtning och resiliens höjs nu slutmålet från 956 till 1 087 anlagda eller ombyggda kilometer av det offentliga vattenförsörjningsnätet. Detta kommer att göra att ännu fler medborgare får förbättrad tillgång till vatten.*

Spanien har inkluderat finansieringsinstrument för att förbättra tillgången till finansiering för små och medelstora företag. *Med tanke på att små och medelstora företag spelar en nyckelroll i det spanska ekonomiska landskapet begärde Spanien ytterligare lån för att förbättra de små och medelstora företagens tillgång till kapitalmarknaderna och skapa incitament för privata investeringar, särskilt för små och medelstora företag som är verksamma inom de gröna och digitala sektorerna.*

stödja och ställa om EU:s ekonomier inför framtiden. Sammanlagt, och förutsatt att alla delmål och mål kommer att uppnås, kommer faciliteten för återhämtning och resiliens att tillföra 650 miljarder euro i ekonomiskt stöd till våra EU-ekonomier[11].

1.3. REPowerEU kommer att påskynda den gröna omställningen ytterligare

Faciliteten bidrar till att påskynda EU:s gröna omställning. Enligt förordningen ska man i alla planer för återhämtning och resiliens avsätta minst 37 % av det totala anslaget till åtgärder till stöd för den gröna omställningen. Alla medlemsstater har överskridit detta mål (40 % i genomsnitt) och vissa medlemsstater har avsatt mer än 50 % av sin sammanlagda plan till klimatmål. Sammanlagt uppgår de beräknade klimatutgifterna till omkring 275 miljarder euro. Dessutom måste alla åtgärder som stöds genom faciliteten respektera principen om att inte orsaka betydande skada, vilket gör den till det första EU-instrument där denna princip är ett övergripande allmänt kriterium för stödberättigande. Dessutom stöder faciliteten, tillsammans med Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning, sysselsättnings- och socialpolitiken och bidrar till att göra den gröna omställningen rättvis.

REPowerEU bidrar därtill till att spara energi, påskynda produktionen av ren energi och diversifiera EU:s energiförsörjning. I mars 2023 trädde den ändrade förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens i kraft, i vilken medlemsstaterna uppmanades att införa REPowerEU-kapitel i sina planer för återhämtning och resiliens. Sedan dess har 23 REPowerEU-kapitel[12] godkänts. De omfattar reformer och investeringar som kommer att bidra till att spara energi, bidra till produktionen av förnybar energi och minska vårt beroende av ryska fossila bränslen genom att inrätta mer resilienta energinät.

Genom REPowerEU-kapitlen kommer ytterligare 60 miljarder euro att avsättas för att påskynda den gröna omställningen. De lån som har begärts på sistone för REPowerEU-kapitel står för 40 miljarder euro av detta, medan ytterligare bidrag till REPowerEU-åtgärder från resurser inom ramen för utsläppshandelssystemet och brexitjusteringsreserven står för återstoden. De reformer och investeringar som infördes genom REPowerEU-kapitlen kompletterar och påskyndar dem som redan ingår i planerna för återhämtning och resiliens. Ruta 3 innehåller exempel på hur REPowerEU-kapitlen påskyndar den gröna omställningen. Genom REPowerEU-åtgärderna kommer betydande investeringar att göras i syfte att till exempel bygga ut kapaciteten för förnybar energi, inklusive teknik som uppnått mognad mer nyligen, t.ex. havsbaserad vindkraft, installera ellagringskapacitet, fasa ut fossila bränslen från uppvärmningssystem, utveckla kapaciteten för vätgasproduktion och stödja åtgärder för att minska energifattigdomen. Dessutom har medlemsstaterna inkluderat ambitiösa reformer i sina REPowerEU-kapitel, till exempel för att förenkla administrativa förfaranden och underlätta utbyggnaden av förnybara energikällor, eller för att utveckla grön kompetens som bör underlätta omställningen för arbetstagare och små och medelstora företag.

[11] I slutet av 2023 (tidsfristen för att anslå NextGenerationEU-relaterade medel från faciliteten) har närmare 650 miljarder euro avsatts för ekonomiskt stöd till EU:s ekonomier: 357 miljarder euro i bidrag och 291 miljarder euro i lån.

[12] De återstående fyra medlemsstaterna (Bulgarien, Tyskland, Irland och Luxemburg) har hittills inte lämnat in något REPowerEU-kapitel till kommissionen.

REPowerEU kommer också att främja målen i industriplanen i den gröna given[13] och skapa en mer stödjande miljö för att förbättra EU-industrins konkurrenskraft och öka produktionskapaciteten inom nettonollteknikindustrierna. Planerna för återhämtning och resiliens, inklusive deras nya REPowerEU-kapitel, kan och bör användas för att stödja tillverkningen av ren teknik. Det finns exempel på investeringar eller reformer som är direkt inriktade på nettonollindustrin i Spanien, Kroatien, Italien, Polen och Portugal. Exempel på stöd till utfasningen av fossila bränslen i industrin återfinns i Belgien, Tyskland, Grekland, Frankrike, Ungern, Italien, Portugal och Slovenien. Sammantaget kommer 68 miljarder euro

13 Meddelande: En industriplan i den gröna given för nettonollåldern | Europeiska kommissionen (europa.eu).

från faciliteten att stödja ren teknik, ren energi och utfasningen av fossila bränslen i Europas industrier.

Ruta 3: REPowerEU påskyndar den gröna omställningen

Planerna för återhämtning och resiliens, med sin unika blandning av reformer och investeringar, bidrar i hög grad till att fasa ut fossila bränslen från det europeiska elkraftsystemet. Med beaktande av EU:s mål att uppnå klimatneutralitet senast 2050 och det mellanliggande målet att minska växthusgasutsläppen med minst 55 % senast 2030, samt den pågående dialogen om att fastställa ett minskningsmål för 2040 (se kommissionens meddelande om klimatmålet för 2040 (COM(2024) 63), kommer utfasningen av fossila bränslen från elmarknaderna inte bara att kräva en teknisk omställning till förnybara energikällor, utan också att man bygger upp den infrastruktur som krävs för att säkerställa energitrygghet och överkomlighet för alla medborgare. I detta syfte har medlemsstaterna inkluderat ytterligare åtgärder i sina REPowerEU-kapitel.

Fasa ut fossila bränslen och göra energimarknaderna baserade på förnybar energi: Medlemsstaterna påskyndar användningen av förnybara energikällor och använder dem i stor utsträckning

- ***Tjeckien** har infört långtgående reformer för att avskaffa tillståndskraven för anläggningar för förnybar energi på upp till 50 KW, korta ner tillståndsförfarandena och tillhandahålla en digital gemensam kontaktpunkt för att hjälpa de sökande med tillståndsförfarandena.*
- ***Belgien** planerar att utveckla en ”energiö” i den belgiska delen av Nordsjön, som gör det möjligt att ansluta minst 3,15 GW framtida havsbaserad vindkraft till elnätet på land.*

Säkerställa en trygg energiförsörjning och överkomlig energi: Medlemsstaterna säkrar energinäten genom att förbättra infrastrukturen och ta itu med flaskhalsar

- ***Slovakien** ska uppgradera 250 km överföringsledningar, förbättra elhandeln med angränsande medlemsstater och optimera användningen av el från förnybara energikällor.*
- ***Lettland** ska öka energiförsörjningstryggheten och stabiliteten för att påskynda det gränsöverskridande projekt som för närvarande genomförs av Lettland, Litauen, Estland och Polen och som syftar till att säkerställa att de baltiska staternas elnät synkroniseras med det kontinentaleuropeiska elnätet.*

Stärka EU-industrins konkurrenskraft: Medlemsstaterna utökar nettonollteknikindustriernas tillverkningskapacitet

***Portugal** kommer att stödja investeringar i projekt för tillverkning av nettonollteknik i syfte att förbättra den portugisiska industrins konkurrenskraft. Totalt 50 miljoner euro anslås för att stödja enskilda företag eller projekt att investera i teknik som är anpassad till rättsakten om nettonollindustrin, t.ex. solceller, landbaserad vindkraft på plats och till havs samt batterier och lagring.*

1.4. Genomförandet och utbetalningarna förväntas gå fortare framöver

Utbetalningarna inom ramen för faciliteten bromsade in under första halvåret 2023, men har fått upp farten igen under de senaste månaderna. Under större delen av 2023 fokuserade medlemsstaterna på att se över sina planer för återhämtning och resiliens och lägga till REPowerEU-kapitel, särskilt mot bakgrund av de externa händelser som nämns ovan, vilket ledde till att antalet betalningsansökningar minskade. I takt med att revideringarna av planerna för återhämtning och resiliens fortskred ökade antalet betalningsansökningar avsevärt under andra halvåret 2023. Mellan maj och december 2023 lämnades 26 betalningsansökningar in och 60,9 miljarder euro betalades ut. De flesta av dessa utbetalningar gjordes under det sista kvartalet 2023. I slutet av 2023 hade åtta medlemsstater redan fått mer än 40 % av sina bidragstilldelningar, och totalt sett hade mer än 34 % av facilitetens sammanlagda anslag betalats ut.

Denna positiva drivkraft förväntas kvarstå och leda till ett snabbare genomförande under andra halvan av facilitetens varaktighet. På grund av de 18 betalningsansökningar som lämnades in i slutet av 2023 håller mer än 650 delmål och mål för närvarande på att bedömas av kommissionen. Om dessa delmål och mål skulle bedömas som att de har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt kommer ytterligare 41 miljarder euro att betalas ut, vilket innebär att de totala utbetalningarna senast i juni 2024 uppgår till mer än 40 % av det totala anslaget till faciliteten. Denna drivkraft förväntas kvarstå under andra halvåret. Enligt den nuvarande planeringen, som baseras på den information som medlemsstaterna lämnat, förväntar sig kommissionen att fler än 20 betalningsansökningar till kommer att inkomma i år, vilket skulle motsvara en utbetalning på mer än 100 miljarder euro 2024.

Medlemsstaterna förväntas göra framsteg med genomförandet med tanke på att faciliteten kommer att gälla fram till 2026. Genomförandet måste påskyndas för alla reformer och investeringar som ingår i planerna. Revideringarna av planerna under 2023 har banat väg för denna snabbare takt.

2. Faciliteten har gett stöd till återhämtningen och gjort innovation till en av EU:s utgiftsposter

2.1. Faciliteten stöder på ett effektivt sätt den ekonomiska återhämtningen i EU

Även om det är för tidigt att bedöma dess fulla omfattning har faciliteten banat vägen för EU:s ekonomiska återhämtning. De beslutsamma och samordnade åtgärderna på EU-nivå inom ramen för NextGenerationEU gav en stark signal om europeisk enighet som stärkte det ekonomiska självförtroendet och bidrog till att stabilisera marknadens förväntningar. När faciliteten hade inrättats utarbetades de flesta ursprungliga planerna för återhämtning och resiliens anmärkningsvärt fort av medlemsstaterna 2021, och genomförandet inleddes snabbt. Den ekonomiska verksamheten återgick till nivåerna före pandemin under tredje kvartalet 2021. Sysselsättningsgraden nådde rekordhöga nivåer, samtidigt som arbetslösheten sjönk till rekordlåga nivåer på omkring 6 % i maj 2023. Den har legat nära dessa rekordlåga siffror ända sedan dess. Detta är ännu mer anmärkningsvärt med tanke på de två ekonomiska chockerna (covid-19 och energikrisen), som i vanliga fall inträffar en gång per generation. Man har lyckats undvika de långvariga problem på EU:s arbetsmarknader som dessa riskerade att skapa. Dessa positiva ekonomiska resultat och sysselsättningsresultat beror naturligtvis inte enbart på faciliteten för återhämtning och resiliens. Andra EU-instrument – t.ex. de sammanhållningspolitiska fonderna eller Sure-instrumentet för stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation – och de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna och andra EU-institutioner spelade också en nyckelroll.

Faciliteten har gett medlemsstaterna ekonomiskt stöd när många saknade utrymme i de offentliga finanserna för att mildra covid-19-krisens sociala och ekonomiska effekter Genom faciliteten reagerade man snabbt och betalade ut 56,5 miljarder euro i förfinansiering 2021 och 2022, och ytterligare 10,4 miljarder euro i förfinansiering 2023 och i början av 2024, när REPowerEU-kapitlen hade godkänts. Detta gav medlemsstaterna ett snabbt och direkt stöd, utöver den flexibilitet och den ytterligare finansiering som ställdes till förfogande genom de sammanhållningspolitiska fonderna, och spelade en avgörande stabiliserande roll i krisens efterdyningar. Dessa utbetalningar minskade de akuta finansieringsbehoven i medlemsstaterna, stödde tidiga åtgärder för att hjälpa företag och medborgare och gjorde det möjligt för medlemsstaterna att genomföra välbehövliga omedelbara investeringar som annars kanske inte hade genomförts. Den betydande minskningen av statsobligationer i EU till följd av det historiska avtalet om att emittera gemensamma EU-obligationer för att finansiera NextGenerationEU och faciliteten för återhämtning och resiliens bidrog ytterligare till att minska pressen på de offentliga finanserna.

Till skillnad från tidigare kriser bibehölls de offentliga investeringarna i EU och ökade till och med efter covid-19-pandemin och energikrisen, från 3,0 % 2019 till de 3,3 % som förväntades 2023. Faciliteten har i hög grad bidragit till detta positiva resultat. Denna uppmuntrande trend förväntas fortsätta 2024 och 2025 eftersom den samlade offentliga investeringskvoten förväntas stiga till 3,5 % av BNP 2025. I kommissionens ekonomiska höstprognos[14] konstateras att omkring hälften av den förväntade ökningen av de offentliga

[14] Ekonomisk höstprognos 2023: Blygsam återhämtning väntar efter ett utmanande år – Europeiska kommissionen (europa.eu).

investeringarna mellan 2019 och 2025 avser investeringar som finansieras genom EU:s budget, särskilt genom faciliteten för återhämtning och resiliens.

Kommissionens ekonomiska modellering[15] tyder på betydande makroekonomiska effekter av NextGenerationEU-investeringarna[16]. Modellen tyder på att NextGenerationEU[17] har potential att öka EU:s BNP i fasta priser med upp till 1,4 % 2026 mer än i ett scenario utan NextGenerationEU[18]. Detta liknar uppskattningarna från andra organisationer[19]. Modellen uppskattar också att NextGenerationEU skulle kunna öka sysselsättningen i EU med upp till 0,8 % på kort sikt, vilket skulle ge ihållande högre reallöner på medellång sikt som återspeglar potentiella produktivitetsvinster i form av investeringar som ger avkastning[20].

Det faktum att alla medlemsstater genomför faciliteten samtidigt beräknas ge en betydande positiv spridningseffekt som höjer den genomsnittliga BNP:n, jämfört med ett scenario utan gemensamma och samordnade åtgärder. Dessa spridningseffekter beräknas generera ett mervärde för EU som uppgår till mellan en fjärdedel och en tredjedel av facilitetens sammantagna effekt. Även om alla medlemsstater uppskattas dra nytta av betydande gränsöverskridande spridningseffekter som beror på den ökande efterfrågan i EU:s integrerade ekonomi, stöder den gemensamma investeringsdrivkraften från faciliteten också uppåtgående ekonomisk konvergens i EU. Resultaten förutspår att medlemsstater med en BNP under genomsnittet gynnas särskilt av dessa spridningseffekter, eftersom de stimulerar ökad ekonomisk verksamhet och gränsöverskridande handel.

Faciliteten har utformats för att koncentrera stödet till de medlemsstater som har lägre inkomster och som drabbades hårdast av pandemin. Fördelningsnyckeln för faciliteten för återhämtning och resiliens, som avgör hur mycket finansiering varje medlemsstat kan få, skräddarsyddes efter de mycket ovanliga krisförhållanden som rådde vid den tidpunkten, däribland den stora osäkerheten kring vilka effekter som den pågående pandemin skulle få i hela EU. Därför tar denna både hänsyn till den socioekonomiska situationen när pandemin började och till hur medlemsstaterna återhämtade sig från krisen fram till juni 2022. Samtidigt

---

15 QUEST-modellen (se fotnot 2).

16 För att uppskatta facilitetens makroekonomiska effekter har Europeiska kommissionen tagit fram stiliserade förhandsbedömningar av den makroekonomiska effekten av NextGenerationEU-investeringarna. Dessa modellsimuleringar är inte en efterhandsutvärdering av den faktiska effekten, utan snarare en modellprognos som utförs på förhand och baseras på stiliserade antaganden. De simuleringar som presenteras här innehåller dock aktuell information om låneansökningar, inflation och förväntade utgiftsprofiler. De är inriktade på investeringar eftersom strukturreformernas makroekonomiska effekter är mycket svårare att modellera. För mer information, se i synnerhet Pfeiffer P., J. Varga och J. in 't Veld (2023) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics* (27), s. 1843–1865. Se även diskussionsunderlaget från generaldirektoratet för ekonomi och finans (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en?prefLang=sv.

17 QUEST-modellens resultat har beräknats på grundval av NextGenerationEU-investeringar och inte investeringar som möjliggjorts genom faciliteten. De investeringar (lån och icke återbetalningspliktigt stöd) som baseras på faciliteten utgör dock omkring 90 % av NextGenerationEU-investeringarna.

18 Se bilaga II till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om halvtidsutvärderingen för en utförlig diskussion om antagandena och modellspecifikationerna.

19 Se Internationella valutafonden 2023, artikel IV, Consultation on the Euro Area (s. 44), juli 2023.

20 Observera att eftersom simuleringarna fokuserar på offentliga investeringar (utan åtföljande arbetsmarknadsreformer) är sysselsättningseffekterna relativt kortlivade och reallöneökningarna återspeglar de flesta medel- och långfristiga arbetsmarknadsfördelarna i simuleringarna. Däremot kan reformer som är inriktade på arbetsmarknaderna och ökar deltagandet, som ingår i flera planer för återhämtning och resiliens, leda till stora sysselsättningsvinster och ökad potentiell tillväxt på medellång och lång sikt.

är fördelningsnyckeln för faciliteten ändå fast förankrad i tanken om ekonomisk sammanhållning, eftersom den återspeglar skillnaderna i BNP per capita mellan medlemsstaterna. Tack vare detta bidrar faciliteten till att motverka ekonomiska skillnader och främja ekonomisk stabilitet och tillväxt där den behövs som mest. Enligt kommissionens modellering når den ökade ekonomiska produktionen 2026 upp till 4,5 % i Grekland, mer än 4 % i Kroatien och omkring 3,5 % i Spanien och Bulgarien, jämfört med den genomsnittliga effekten i EU på 1,4 %.

2.2. Faciliteten spelar en viktig roll i stödet till strukturreformer och gemensamma politiska prioriteringar på EU-nivå

En av facilitetens mest betydande framgångar är dess beprövade förmåga att stimulera genomförandet av strukturreformer. Medel betalas ut från faciliteten i takt med att sammanhängande investerings- och reformpaket genomförs, vilket har skapat effektiva incitament för genomförandet av reformer. Detta omfattar särskilt reformer som EU har rekommenderat under många år genom den europeiska planeringsterminen. I alla planer var man tvungen att ta itu med alla eller en mängd relevanta landsspecifika rekommendationer. Europeiska revisionsrätten bekräftade att planerna för återhämtning och resiliens bidrar till att hantera en betydande del av de landsspecifika rekommendationerna[21]. Under de två år som föregick faciliteten ökade andelen landsspecifika rekommendationer för 2016–2017 som åtminstone nådde ”vissa framsteg” med endast sex procentenheter, från 53 % 2018 till 59 % 2020. Som en jämförelse ökade andelen landsspecifika rekommendationer för 2019–2020 som nådde åtminstone ”vissa framsteg” med 17 procentenheter, från 52 % 2021 före genomförandet av faciliteten, till nästan 69 % 2023. De flesta framsteg har gjorts på områdena tillgång till finansiering och finansiella tjänster, funktionen på arbetsmarknaden, bekämpning av penningtvätt och företagsklimat. Eftersom medlemsstaterna fortsätter att genomföra sina planer, som tar itu med alla eller en stor del av deras landsspecifika rekommendationer, förväntas de landsspecifika rekommendationerna genomföras betydligt snabbare framöver.

Strukturreformer och investeringar som fått stöd från faciliteten har drivit på genomförandet av gemensamma politiska prioriteringar och främjat socioekonomisk konvergens i EU. Reformer och investeringar som stöds av faciliteten främjar i synnerhet den gröna och digitala omställningen samt socioekonomisk konvergens och genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Faciliteten stärker också den institutionella resiliensen, till exempel för att förbättra den offentliga förvaltningens funktion och rättssystemens effektivitet. Exempel på relevanta reformer och investeringar visas i ruta 4. De omfattar energieffektivitet, digitala offentliga tjänster, hållbara transporter, forskning och innovation, socialt skydd och tillträde till arbetsmarknaden och främjande av jämställdhet. När man ser framåt kommer genomförandet av reformer och investeringar i linje med EU:s politiska prioriteringar att fortsätta att vara ett centralt mål i EU:s politiska ram, även som en del av budgetövervakningen. I samband med översynen av EU:s finanspolitiska regler lade kommissionen särskild vikt vid den roll som spelas av reformer och investeringar som

[21] Särskild rapport 21/2022: Faciliteten för återhämtning och resiliens och de nationella planerna för återhämtning och resiliens (europa.eu).

förbättrar hållbarheten i de offentliga förvaltningarna och tar itu med EU:s prioriteringar och landsspecifika utmaningar.

Det finns stora synergieffekter mellan faciliteten och andra EU-fonder, särskilt på det sammanhållningspolitiska området. I och med det parallella genomförandet av faciliteten och de sammanhållningspolitiska programmen var medlemsstaterna tvungna att fatta strategiska beslut om vilka medel som skulle användas för att finansiera de investeringar som godkänts. Dessa beslut berodde på fondernas respektive tillämpningsområde, tidsplan och kriterier för stödberättigande. Flera medlemsstater har använt sig av möjligheten att finansiera, både genom faciliteten och strukturfonderna, möjliggörande reformer och investeringar för att maximera EU-finansieringens effekt. Den italienska planen för återhämtning och resiliens innehåller till exempel en reform för att förbättra de effektiviteten hos offentliga investeringar i vattensektorn, som förväntas bidra till att ta itu med hinder för sammanhållningspolitiska investeringar i hållbar vattenförvaltning. På samma sätt uppdaterade Slovakien genom faciliteten sin rättsliga ram för att underlätta anslutningen av nya förnybara energikällor till elnätet, vilket kommer att stödja genomförandet av sammanhållningspolitiska investeringar för att utveckla smarta energisystem, elnät och lagring. Dessa synergieffekter mellan faciliteten och andra EU-fonder förväntas öka i takt med att genomförandet av faciliteten och sammanhållningspolitiken fortskrider, även om det är för tidigt att tillhandahålla en heltäckande bedömning av deras effekter på plats. Detta kommer också att kräva fortsatt engagemang och samordning mellan alla berörda parter. Samtidigt har det faktum att fokus har legat på genomförandet av planerna för återhämtning och resiliens bland annat bidragit till

förseningar i genomförandet av strukturfonder i vissa medlemsstater, och det finns utrymme för att dra ännu större nytta av synergieffekterna mellan faciliteten och andra EU-fonder|.

Ruta 4: Faciliteten påskyndar genomförandet av EU:s politiska prioriteringar

Med sitt breda tillämpningsområde och omfattande totala anslag tillhandahåller faciliteten finansiering för att främja genomförandet av gemensam EU-politik.

***Förbättrad energieffektivitet i byggnader** är en av EU:s prioriteringar för att uppnå EU:s klimat- och miljömål och samtidigt minska hushållens och företagens energiräkningar. Tack vare faciliteten kommer mer än 102 miljarder euro att investeras i energieffektivitet tillsammans med ambitiösa reformer för att ta itu med administrativa hinder.*

- ***Frankrike investerar 1,9 miljarder euro genom faciliteten för att stödja energirenoveringen av subventionerade bostäder och bidragssystemet "MaPrimeRenov" för privata bostäder.** Genom planen kommer fler än 1,5 miljoner hushåll att få stöd (varav 750 000 redan har fått bidrag) i sina energirenoveringsarbeten. **Spanien** kommer i genomsnitt att utföra **57 000 energieffektivitetsrenoveringar av bostäder per år**. Detta är högre än det ursprungliga mål som fastställdes i den spanska nationella energi- och klimatplanen, som uppgick till 50 000 bostäder per år.*

***Digitaliseringen av offentlig förvaltning** kommer att få mycket stöd genom planerna för återhämtning och resiliens. Det nuvarande EU-målet, som fastställs i policyprogrammet för det digitala decenniet och i den digitala kompassen, är att säkerställa att alla viktiga offentliga tjänster senast 2030 ska finnas helt tillgängliga online för alla, även för personer med funktionsnedsättning. Viktiga offentliga tjänster bör uppfylla höga säkerhets- och integritetsstandarder. Tack vare faciliteten investeras mer än 48 miljarder euro i digitaliseringen av offentlig förvaltning.*

- ***Grekland investerar 2,8 miljarder euro i den digitala omställningen av landets enheter inom offentlig sektor**. Reformerna och investeringarna är inriktade på digitaliseringen av arkiv och förbättrade digitala tjänster, integrering av moderna it-system och förbättrad interoperabilitet mellan system och data.*

***Forskning och innovation** är bland de mest kraftfulla verktygen för att stärka unionens ekonomier och konkurrenskraft på global nivå. Landsspecifika rekommendationer riktades regelbundet till medlemsstaterna för att göra politiken och investeringarna till stöd för forskning och innovation mer effektiva. Tack vare faciliteten investeras över 47 miljarder euro för att påskynda utvecklingen och omvandlingen av FoI-systemet i medlemsstaterna och öka stödet till viktiga tekniska områden.*

- ***Tjeckien tilldelade offentliga kontrakt på mer än 195 miljoner euro för medicinsk forskning och utveckling|.*** *Målet med kontrakten är att fem konsortier (som upprättats mellan universitet, offentliga forskningsinstitut och andra offentliga och privata enheter) ska bedriva forskning och utveckling inom prioriterad medicinsk vetenskap, bland annat forskning om smittsamma sjukdomar, cancer, neurovetenskap, ämnesomsättningsrubbningar, hjärt- och kärlsjukdomar samt forskning om socioekonomiska konsekvenserna av sjukdomar.*

Hållbar rörlighet *står i centrum för EU:s politiska prioriteringar och transportsektorn har länge varit en av de sektorer som det är svårast att fasa ut fossila bränslen från. Tack vare faciliteten investeras mer än 38 miljarder euro i järnvägsinfrastruktur och järnvägsnät. Åtgärderna förbättrar också järnvägskonnektiviteten i Europa genom utbyggnaden av TEN-T-nätet. Många medlemsstater stöder denna utbyggnad genom införandet av det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg (ERTMS), som kommer att förbättra säkerheten och stärka driftskompatibiliteten för Europas tåg.*

- ***Italien håller på att lansera ERTMS längs 2 800 km*** *tack vare den italienska planen för återhämtning och resiliens, för att uppfylla landets mål enligt den europeiska genomförandeplanen för ERTMS. I* ***Tyskland*** *stöder planen för återhämtning och resiliens* ***digitaliseringen av järnvägar för efterföljande versioner av ERTMS****.*

Socialt skydd: *I handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som offentliggjordes av kommissionen i mars 2021, fastställs bland annat vägen framåt för att stärka och modernisera de sociala trygghetssystemen. Den innehåller ett övergripande mål att minska antalet människor som riskerar att drabbas av fattigdom eller social utestängning. Tack vare faciliteten investeras mer än 14,1 miljarder euro i socialt skydd utöver de investeringar som görs med annan EU-finansiering.*

- ***Kroatien håller på att införa en reform och en investering för att tillhandahålla social mentorskap till personer som riskerar att diskrimineras eller som har en marginaliserad ställning i samhället****. Genom dessa åtgärder kommer en ny individanpassad mentortjänst att lanseras vid socialtjänsten. Den nya tjänsten kommer att vara inriktad på att inkludera personer med funktionsnedsättning, våldsoffer, hemlösa, migranter, romer, ungdomar, personer som avtjänar ett fängelsestraff samt personer i andra socialt utsatta grupper.*

- ***Polen kommer att genomföra en reform och en investering för att förbättra situationen på arbetsmarknaden för föräldrar, särskilt för kvinnor, genom att öka tillgången och tillgängligheten till högkvalitativ barnomsorg.*** *Reformen förväntas införa en ram med kvalitetsstandarder för barnomsorg, däribland bindande utbildningsriktlinjer och utbildningsstandarder för barnomsorg för barn under tre*

2.3. Faciliteten främjar utformningen av en helhetspolitik och ökar det nationella egenansvaret, men det finns krav på att flexibiliteten ska förbättras

I halvtidsutvärderingen betonas att kombinationen av reformer och investeringar inom ett och samma instrument genom heltäckande nationella planer på medellång sikt är en av de mest effektiva aspekterna av faciliteten. Faciliteten stöder en övergripande och sammanhängande uppsättning reformer och investeringar som tar itu med både politiska prioriteringar på EU-nivå och landsspecifika utmaningar. Detta tillvägagångssätt uppmuntrar en metodisk planering i varje medlemsstat och bidrar till ett effektivare genomförande. Samstämmig sekvensering av reformer och investeringar gör det till exempel möjligt att genomföra reformerna först, vilket skapar en grund för effekterna av efterföljande investeringar. Det är dessutom lättare att dra nytta av synergieffekter mellan reformer och investeringar om genomförandet samordnas på ett integrerat sätt.

Genom faciliteten kan medlemsstaterna utforma reformer och investeringar i linje med sina prioriteringar och behov genom att säkerställa en målinriktad landsspecifik strategi samtidigt som de stöder EU:s gemensamma politik. I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens fastställs övergripande kriterier som planerna måste uppfylla, men det är medlemsstaterna som ansvarar för att utforma sina planer och besluta om vilka reformer och investeringar som ska läggas fram, vilket skapar en stark känsla av egenansvar, engagemang och ansvarsskyldighet, något som även underlättar genomförandet. Detta gäller särskilt reformer, som ofta måste godkännas i de nationella parlamenten. Dessutom har det nära samarbete som krävs mellan kommissionen, de nationella ministerierna och genomförandeorganen medfört positiva externa effekter på den politiska planeringen och inneburit förbättrad interinstitutionell samordning. På EU-nivå har Europaparlamentet en viktig roll i att övervaka genomförandet av faciliteten. Detta illustreras av de 14 dialoger om återhämtning och resiliens och 34 arbetsgruppsmöten som hittills har ägt rum med Europaparlamentet. För att öka facilitetens synlighet och insynen i denna ännu mer har kommissionen lanserat en interaktiv karta över projekt som från stöd från faciliteten i varje medlemsstat[22].

Deltagandet av regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhällets organisationer och andra relevanta intressenter är en nyckelfaktor i planeringen och genomförandet av åtgärderna i planerna för återhämtning och resiliens. Enligt förordningen ska medlemsstaterna inkludera information om genomförda samråd när de utarbetar sina nationella planer, men på vilken nivå och hur dessa berörda parter görs delaktiga beror på de nationella rättsliga ramarna och kan skilja sig åt mycket mellan olika medlemsstater. Vid sidan av de nationella myndigheterna, som tar sig an den huvudsakliga samordnings- och tillsynsrollen enligt den nuvarande rättsliga ramen, har lokala och regionala myndigheter samt arbetsmarknadens parter, det civila samhällets organisationer och andra berörda parter också en avgörande roll i det hela. Lokala och regionala myndigheter och berörda parter, bland annat arbetsmarknadens parter, har påtalat att de inte tillåts delta tillräckligt i utformningen, genomförandet och övervakningen av de åtgärder som ingår i planerna för återhämtning och resiliens. Även om detta delvis kan förklaras av behovet av att planerna för återhämtning och resiliens behövde utarbetas snabbt i ett krissammanhang, är det

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_sv#map.

viktigt att dessa, framöver, involveras nära för att stödja egenansvaret och genomförandet på plats. Arbetsmarknadens parter bör till exempel spela en central roll i genomförandet av arbetsmarknads- och socialpolitiska reformer.

Det krävs tillräcklig flexibilitet i utformningen och genomförandet av planerna för återhämtning och resiliens för att säkerställa fortsatt mervärde och ett smidigt genomförande. Inom ramen för halvtidsutvärderingen av faciliteten efterlyste medlemsstaterna större flexibilitet i genomförandet av deras planer. Medlemsstaterna ansåg till exempel att definitionen av delmål och mål var alltför detaljerad och att den fasta sammansättningen av grupperna med delmål och mål för varje delbetalning var alltför strikt, särskilt när oförutsedda omständigheter påverkade genomförandet enligt den ursprungliga planen. Detta kan orsaka förseningar i genomförandet och administrativa bördor för alla berörda parter.

Kommissionen agerade snabbt på rekommendationerna om att förbättra insynen i genomförandet av faciliteten. I linje med rekommendationerna från Europaparlamentet och Europeiska revisionsrätten utnyttjade kommissionen, med medlemsstaternas hjälp, tillfället att revidera planerna 2023, för att där det var relevant och behövdes, förtydliga definitionen av delmål och mål. 2023 offentliggjorde kommissionen[23] också sin metod för att bedöma delmål och mål, för att delvis hålla inne utbetalningar och för reversering[24] av delmål och mål för att klargöra hur den tillämpar förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens samt förtydliga situationen för medlemsstaterna. Även om den kompletterande vägledningen välkomnades behövs det ytterligare diskussioner om huruvida mer hade kunnat göras i detta avseende.

Det kan vara resursintensivt att revidera planerna för återhämtning och resiliens, men målinriktade anpassningar hanterades snabbt. I allmänhet betraktar medlemsstaterna revideringarna som besvärliga, eftersom de kräver omfattande motiveringar och måste godkännas av rådet, något som försämrar instrumentets flexibilitet. Under förutsättning att de är målinriktade kan de dock genomföras relativt snabbt. Tysklands och Luxemburgs revideringar av deras planer för återhämtning och resiliens bedömdes till exempel av kommissionen och godkändes av rådet inom två månader. Denna målinriktade strategi skulle kunna kopieras i framtiden för att snabbt bemöta nya utmaningar för genomförandet samtidigt som planernas ambitionsnivå bibehålls och kraven i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens fortsätter att uppfyllas.

Insatserna för att förbättra medlemsstaternas och genomförandeorganens administrativa kapacitet måste fortsätta. Vissa medlemsstater har haft svårt att minska den ökade arbetsbördan för förvaltningarna sedan det att faciliteten inleddes. Medlemsstaternas administrativa kapacitet måste fortfarande stärkas. Det är viktigt att se till att medlemsstaterna kan dra nytta av de ekonomiska och sociala fördelarna med faciliteten och andra EU-fonder och bidra till att öka utnyttjandet. Medlemsstaterna har begärt och fått stöd från instrumentet för tekniskt stöd, både för utformningen och genomförandet av deras planer för återhämtning och resiliens liksom REPowerEU-kapitlen. Över 400 projekt som har godkänts enligt instrumentet för tekniskt stöd är kopplade till utarbetandet eller genomförandet av

[23] Meddelande om genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens – Europeiska kommissionen (europa.eu).

[24] COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu).

medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens. Kommissionen kommer att fortsätta att ge stöd och råd till medlemsstaterna för att ta itu med problem med den administrativa kapaciteten och investeringsflaskhalsar. Där så har varit nödvändigt har kommissionen uppmanat medlemsstaterna att i sina planer för återhämtning och resiliens inkludera ytterligare stödåtgärder för att underlätta den dagliga förvaltningen av instrumentet (t.ex. tillfällig personal, utbildning, nya it-system) och förbättra de offentliga förvaltningarnas effektivitet (t.ex. reformer av offentlig upphandling i Slovakien och tillståndsförfaranden i Polen, digitalisering av förvaltningar och processer i Spanien).

2.4. Faciliteten för återhämtning och resiliens är det första större prestationsbaserade instrumentet på EU-nivå

Faciliteten är mycket bred och ambitiös och medel betalas ut baserat på konkreta resultat, vilket gör den till det första storskaliga prestationsbaserade instrumentet på EU-nivå. I stället för att beakta de kostnader som uppstår i samband med genomförandet av projekt, vilket är fallet med kostnadsbaserade instrument, frigörs medel när delmål och mål uppfylls. Dessa motsvarar konkreta steg i genomförandet av reformer eller investeringar i medlemsstaterna, med ett resultatbaserat eller, även kallad, prestationsbaserat tillvägagångssätt.

Detta prestationsbaserade tillvägagångssätt är avgörande för facilitetens ändamålsenlighet och säkerställer att konkreta resultat uppnås på plats. Den breda uppsättningen delmål och mål gör det möjligt att övervaka genomförandet av planerna för återhämtning och resiliens på ett effektivt sätt, eftersom de spårar hela livscykeln för de åtgärder som får stöd från faciliteten[25]. Tillvägagångssättet gör det också möjligt att betala ut medel när mellanliggande steg av reformer och investeringar genomförs, vilket belönar framsteg mot resultat och faktiska ”prestationer” på plats. I halvtidsutvärderingen betonas därför att eftersom faciliteten belönar framsteg på vägen sker utbetalningarna snabbare jämfört med andra EU-instrument. Detta tillvägagångssätt ger också medlemsstaterna effektiva incitament till att genomföra reformer som inte nödvändigtvis innebär (ekonomiska) kostnader.

Prestationsbaserad finansiering ökar samstämmigheten och förutsägbarheten hos EU:s utgifter. Facilitetens prestationsbaserade karaktär har gjort att synen på offentliga utgifter har blivit mer holistisk, både på nationell nivå och EU-nivå. Att tillhandahålla direkt ekonomiskt stöd när delmål och mål uppfylls ger upphov till åtaganden och incitament att faktiskt genomföra de överenskomna åtgärderna. Dessutom kan planerna för återhämtning och resiliens ses som avtal mellan medlemsstaterna och EU, där båda parter frivilligt vidtar åtgärder grundval av tydliga åtaganden. I samband med halvtidsutvärderingen av faciliteten berörda parter att den prestationsbaserade metoden har ökat förutsägbarheten och ansvarsskyldigheten. De specifika resultat som ska uppnås anges tydligt i förväg (i rådets genomförandebeslut), vilket ökar medlemsstaternas förmåga att planera framåt. Tillvägagångssättet kräver en adekvat specificering av delmål och mål som undviker tvetydigheter i fråga om genomförandeprocessen och överenskomna åtgärder. På det hela taget innebär dessa inslag en

[25] Genom förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens införs dessutom begreppet gemensamma indikatorer, vid sidan av delmålen och målen, och som syftar till att rapportera om facilitetens övergripande resultat och framsteg i riktning mot dess mål. Halvtidsutvärderingen belyste svagheter i utformningen av gemensamma indikatorer för faciliteten, vilket bör beaktas i diskussionen om framtida prestationsbaserade instrument.

omläggning av planeringen och genomförandet av politiken samt av EU:s utgifter mer allmänt: utgiftsfokuset skiftar från kostnader som uppstått till faktiska resultat och genomförandet av överenskomna åtgärder.

2.5. Facilitetens rapporterings- och kontrollsystem kommer att fortsätta att kräva stöd och justeringar

Trots de positiva inslagen i det prestationsbaserade tillvägagångssättet drabbades medlemsstaternas förvaltningar av inledande kostnader på grund av faciliteten, och det finns utrymme för ytterligare administrativa förenklingar. När det gäller instrumentets utformning ledde kraven på att skydda unionens ekonomiska intressen till ett liknande administrativt arbete som för andra EU-fonder som baseras på kostnader. Detta beror på att medlemsstaterna utöver de bevis som krävs för att bevisa att delmål och mål har uppfyllts måste samla in olika typer av uppgifter för revisions- och kontrolländamål. Som ett nytt instrument innebar faciliteten inledande kostnader för de nationella förvaltningarna, och medlemsstaternas myndigheter på alla nivåer ansåg att revisions- och kontrollförfarandena var alltför komplexa. Dessutom klagade medlemsstaterna på att de revisioner som utförs av nationella myndigheter, kommissionen och Europeiska revisionsrätten överlappar. Denna uppfattning kan ha förvärrats genom att faciliteten har genomförts samtidigt som sammanhållningspolitiska fonder, som följer olika regler och till största delen förlitar sig på kostnadsbaserade kontroller. Den komplexa ramen för revision och kontroll har påverkat genomförandet av faciliteten negativt. Att identifiera möjliga förenklingsområden i detta avseende förblir en prioritering för kommissionen, bland annat genom att titta på det mycket grundliga arbete som utförts innan utbetalningarna godkänns, för att kontrollera att delmålen och målen uppfylls på ett tillfredsställande sätt. Detta måste dock balanseras mot behovet av att förvalta EU-fonder på lämpligt sätt för att skydda unionens ekonomiska intressen och säkerställa insyn i hur fonderna genomförs, särskilt med tanke på instrumentets storlek och det nydanande tillvägagångssättet.

3. Faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att fortsätta att ge resultat under den andra halvan av dess livstid.

Faciliteten har bemött covid-19-pandemins aldrig tidigare skådade ekonomiska och sociala konsekvenser på ett effektivt sätt. Den har varit avgörande för att skydda den inre marknaden, undvika ökade ekonomiska skillnader i EU, påskynda den gröna och digitala omställningen och hjälpa medlemsstaterna att omvandla sina ekonomier så att de lämpar sig för framtiden. Faciliteten har i hög grad bidragit till de ökade offentliga investeringsnivåerna under och efter pandemin, och inrättandet av denna har inneburit en radikal förändring av EU:s förmåga att hantera ekonomiska kriser. Faciliteten bidrar också till att stärka EU:s långsiktiga konkurrenskraft och strategiska oberoende.

Faciliteten har gett oss ett helhetsperspektiv på EU:s utgifter. Den betalar ut stöd baserat på framsteg och uppnådda resultat, snarare än kostnader som uppstått, vilket medför förutsägbarhet och ansvarsskyldighet för både medlemsstaterna och kommissionen. De samråd som genomfördes inom ramen för halvtidsutvärderingen visar att det finns ett brett stöd för prestationsbaserade instrument på EU-nivå. Detta tillvägagångssätt för EU:s utgifter har redan inspirerat stora nya program, t.ex. den sociala klimatfonden och Ukrainafaciliteten. Ur detta perspektiv kommer den prestationsbaserade karaktären hos faciliteten för återhämtning och resiliens att fungera som en referenspunkt i diskussionerna om EU:s utgiftsinstrument inför nästa fleråriga budgetram, och denna halvtidsutvärdering utgör en relevant grund för att dra vissa lärdomar.

Den snabba lanseringen och de snabba utbetalningarna från faciliteten vittnar om dess förmåga att stödja medlemsstaterna i kristider, samtidigt som det starka incitamentet för att genomföra reformer hjälper våra ekonomier och samhällen att bli bättre rustade för framtiden. Faciliteten är ett viktigt verktyg för att uppfylla de långvariga reformbehoven i många medlemsstater, och kombinationen av reformer och investeringar i ett enda instrument möjliggör bättre planering, synergieffekter och mer samstämmiga åtgärder i linje med EU:s och medlemsstaternas prioriteringar.

Facilitetens andra hälft har nu inletts och genomförandet bör påskyndas. För att de ambitiösa reformerna och investeringarna ska hinna genomföras senast 2026 krävs betydande insatser och kontinuerligt engagemang från alla medlemsstaters och från kommissionens sida. Kommissionen kommer att fortsätta att titta på olika sätt att stödja medlemsstaterna i genomförandet av deras planer ytterligare och kommer att försöka förbättra komplementariteten bland EU:s finansieringsverktyg och mellan dessa verktyg och de nationella budgetarna. Även om ändringar av lagstiftningen inte verkar lämpliga i detta skede kommer ytterligare åtgärder inom tillämpningsområdet för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens att övervägas för att underlätta genomförandet.

Alla delar finns på plats för att säkerställa att planerna för återhämtning och resiliens bidrar till den ekonomiska återhämtningen i och moderniseringen av EU. I många fall gör de reformer och investeringar som ingår i varje plan redan en verklig och varaktig skillnad på plats. Revideringarna av planerna har lagt grunden för att påskynda deras genomförande. På så sätt bidrar facilitetens reform- och investeringsagenda till att skapa ett mer modernt, välmående, inkluderande, klimatneutralt och hållbart EU, som är resilient och bättre förberett inför framtida möjligheter och utmaningar. Dessa mål måste uppnås tillsammans, genom nära

samarbete mellan alla EU-institutioner, medlemsstater, det civila samhället, arbetstagare och företag.